

L'activité des établissements pénitentiaires soumise à un examen plus rigoureux du juge administratif

Arrêt rendu par Conseil d'Etat

14 décembre 2007  
n° 290730

Sommaire :

A partir de trois affaires touchant au fonctionnement quotidien des établissements pénitentiaires (organisation des rotations de sécurité : *Payet* ; transfert d'établissement : *Boussouar* et déclassement d'emploi : *Planchenault*), le Conseil d'Etat adopte une position de principe visant à fixer un cadre d'analyse pour l'examen de la légalité des actes administratifs unilatéraux de l'administration pénitentiaire. La querelle opposant l'approche juridique et systématique (CAA Paris) et la démarche plus concrète des décisions (CAA Nantes) est peut-être en passe de trouver une solution (1).

Texte intégral :

« Pour déterminer si une décision relative à un changement d'affectation d'un détenu d'un établissement pénitentiaire à un autre constitue un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir, il y a lieu d'apprécier sa nature et l'importance de ses effets sur la situation des détenus ; qu'en se fondant exclusivement sur l'existence et le contenu des dispositions législatives et réglementaires relatives aux changements d'affectation des détenus, pour en déduire, sans s'attacher à en apprécier la nature et les effets, qu'une telle mesure peut être contestée par la voie du recours pour excès de pouvoir, la cour administrative d'appel de Paris a entaché son arrêt d'une erreur de droit » (1<sup>re</sup> espèce)

« qu'il est constant que M. PAYET a fait l'objet de vingt-trois changements d'affectation, entre des maisons d'arrêt réparties sur l'ensemble du territoire national, depuis sa réincarcération le 9 mai 2003 ; que, par suite, l'ensemble de ces éléments révèle qu'une décision soumettant M. PAYET à des rotations de sécurité a bien été prise ; qu'une telle décision, qui institue un régime de détention spécifique, ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur mais une décision administrative susceptible de recours pour excès de pouvoir. » (2<sup>e</sup> espèce)

« Eu égard à sa nature et à l'importance de ses effets sur la situation des détenus, une décision de déclassement d'emploi constitue un acte administratif susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'il en va autrement des refus opposés à une demande d'emploi ainsi que des décisions de classement, sous réserve que ne soient pas en cause des libertés et des droits fondamentaux des détenus ». (3<sup>e</sup> espèce)

**Mots clés :**

PRISON \* Administration pénitentiaire \* Acte unilatéral \* Organisation des rotations de sécurité \* Transfert d'établissement \* Déclassement d'emploi \* Légalité \* Contrôle du juge administratif

(1) Trois arrêts d'Assemblée le même jour sur les questions pénitentiaires, la situation est

exceptionnelle. La jurisprudence administrative repose désormais sur des bases plus solides. Lorsqu'un détenu conteste la légalité d'une décision administrative, il devra désormais qualifier avec précision sa nature mais aussi les effets sur sa situation juridique.

Ainsi, la légalité d'un transfert de la maison centrale de Saint-Maur à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis peut être examinée par un juge administratif dès lors que certaines conditions sont remplies (*Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ M. Boussouar*, n° 290730). Pour le Conseil d'Etat, il faut d'abord partir du régime de détention en vigueur dans la catégorie d'établissement (établissements pour peines ou maison d'arrêt) afin de savoir si la mesure fait grief. Ainsi une décision qui entraîne un durcissement des conditions de détention par rapport au régime prévu par les textes pour la catégorie de détenus à laquelle appartient le requérant peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par contre, le juge administratif n'acceptera d'examiner la légalité « des décisions d'affectation consécutives à une condamnation, des décisions de changement d'affectation d'une maison d'arrêt à un établissement pour peines ainsi que des décisions de changement d'affectation entre établissements de même nature, sous réserve que [...] des libertés et des droits fondamentaux des détenus [*soient en cause*] ». Par cette formule, l'Assemblée précise qu'un détenu devra démontrer que la décision unilatérale entraîne des conséquences réelles et directes sur certains droits de l'usager du service (motivation des décisions en vertu de la loi du 11 juill. 1979, contradictoire dans la condition de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avr. 2000), du citoyen incarcéré (respect de la hiérarchie des normes et des droits garantis par le bloc de constitutionnalité), de la personne humaine privée de liberté (importance croissante des droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme : vie familiale, dignité...). Comme il s'agit d'un recours pour excès de pouvoir et donc d'un contentieux objectif, la difficulté sera d'établir l'existence de ces droits et les limites de la liberté d'organisation accordée à la puissance publique (impératif de sécurité).

La question des rotations de sécurité (*Payet*, n° 306432) illustre d'ailleurs parfaitement cette recherche d'équilibre qui a d'ailleurs valu à la France quelques remarques du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Un détenu demandait la suspension de la décision par laquelle le garde des Sceaux, ministre de la Justice a décidé d'appliquer à l'intéressé un régime de rotation de sécurité en application de la circulaire du 20 octobre 2003 se traduisant depuis sa réincarcération en 2003 par des transferts à un rythme bimestriel d'une maison d'arrêt à l'autre (en l'espèce, 23 changements d'affectation). Certains détenus considérés comme dangereux pour le service font ainsi l'objet de transferts très fréquents afin de prévenir une éventuelle tentative d'évasion. Ce type de décisions pèse incontestablement sur les conditions de détention et peut même avoir des incidences sur les droits fondamentaux du détenu (difficulté à suivre une formation et à maintenir des liens familiaux). Pour le Conseil d'Etat, compte tenu de leur nature ainsi que de la gravité de leurs effets, il était donc parfaitement cohérent de les soumettre à un contrôle de légalité. Cela ne sous-entendait pas d'en interdire le principe mais d'en examiner le bien-fondé et surtout la compétence du ministre en la matière (celui-ci n'est pas autorité de police mais uniquement chef de service). En l'espèce, le référé a été rejeté faute d'urgence mais les juges ont admis le principe d'un examen au fond tant sur la légalité externe (incompétence et vice de forme) qu'interne (détournement de pouvoir et violation de la règle de droit). La question de fond est d'ailleurs de savoir si l'organisation des rotations de sécurité ne s'apparente pas à un régime de détention particulier et par conséquent si le ministre de la Justice est bien compétent pour l'établir par simple circulaire. Comme souvent en droit pénitentiaire, la fonction précise du législateur pour encadrer les libertés fondamentales est sous-jacente.

C'est exactement la même méthode d'analyse qui est employée pour examiner une requête tendant à l'annulation de la décision de la directrice de la maison d'arrêt de Nantes déclassant un détenu de son emploi d'auxiliaire de cuisine (*Planchenault*, n° 290420). Pour le Conseil d'Etat, ce type de décision est parfaitement symptomatique du pouvoir décisionnel accordé au chef d'établissement qui le conduit à prendre des mesures à la fois dans un souci de bon fonctionnement du service et dans une optique de gestion active de la population pénale (source de revenus, insertion dans la vie de l'établissement et matérialisation des capacités de réinsertion). En agissant de la sorte, l'administration modifie l'ordonnement juridique de l'établissement et transforme incontestablement le statut du détenu. Ces décisions

transforment les conditions matérielles de détention mais ont aussi une incidence indirecte sur la durée de la peine. Certes, la jurisprudence n'a pas encore tiré toutes les incidences juridiques de l'emploi des détenus participant au bon fonctionnement quotidien des lieux de détention, mais les juges appliquent déjà les règles les plus courantes de la légalité administrative, à savoir les contraintes procédurales préliminaires au prononcé de ce type de décision. Fort logiquement le Conseil d'Etat tient le raisonnement suivant : « il ressort des pièces du dossier que la décision de déclassement de M. Planchenault, précédée par un entretien au cours duquel l'intéressé a présenté ses observations écrites, mentionne l'ensemble des circonstances qui la justifient ; qu'ainsi, les moyens tirés de son insuffisante motivation et de ce que le requérant n'a pas été mis à même de présenter préalablement ses observations doivent être écartés ; qu'il ressort des pièces du dossier que les décisions attaquées n'ont pas été signées par des autorités incompétentes ». Il lui revient ensuite de vérifier sur le fondement de l'erreur manifeste d'appréciation si la mesure a bien été prise dans l'intérêt du service et non pour servir de sanction. Comme il le fait pour l'ensemble des autres services publics, le juge administratif se dote ainsi des moyens de contrôler le pouvoir discrétionnaire d'un chef de service sans pour autant le priver de sa liberté d'action accordée par les textes. Pour le Conseil d'Etat, le contrôle de légalité n'est pas un contrôle d'opportunité. Par conséquent, il exclut encore d'examiner les refus opposés à une demande d'emploi ou encore des décisions de classement dès l'instant où le requérant ne parvient pas à démontrer la violation.

Eric Péchillon